

ALAPVETŐ JOGAINK A CSATLAKOZÁS UTÁN

A jogállami forradalom központi eleme az alapvető jogok alkotmányos védelmének megteremtése volt.¹ Az alkotmányban foglalt és az Alkotmánybíróság által hatékony jogi garanciaként alkalmazott alapvető jogok Magyarország politikai közösségének a legalapvetőbb közös értékeit jelentik. Az Európa Tanáshoz és az Emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló egyezményhez² történő csatlakozás ugyan ezen értékeken alapul, egyúttal további, külső garanciákat teremtve. Különösen a diktatúra évei után nem tekinthető legitimnek az olyan közhatalom-gyakorlás Magyarországon, amely az alapvető jogokban kifejeződő értékeket nem tartja tiszteletben.

Ilyen körülmények között szükségszerűen merül fel a kérdés, vajon hogyan érinti a magyar alkotmány hatálya alá tartozók alapvető jogainak védelmét az uniós csatlakozással megvalósuló szuverenitás-transzfer: megmarad-e az alkotmány és az Emberi jogok európai egyezménye által garantált védelmi szint azokban az esetekben, amelyekben az Európai Unió jogszabályalkotással vagy kivételesen egyedi aktussal közhatalmat gyakorol Magyarországon lakosaival szemben, illetve amelyekben a magyar szervek közhatalom-gyakorlása uniós jogszabályon alapul?

E kérdések megválaszolása három tárgykör vizsgálatát teszi szükségessé. Elsőként vizsgálandó, miként alakul az alapvető jogok védelme az Európai Unióban. Ezt követően az Európai Unió joga és az egyezmény kapcsolata érdemel figyelmet. Végül tisztázandó a legfontosabb kérdés, a magyar alkotmányos garanciák és a közösségi jog viszonya. Miután az alapvető jogok Európai Unión belüli érvényesüléséről több átfogó értékelés jelent meg magyar nyelven,³ e körben csak a jogvédelem szintje, illetve az Alapvető jogok kartájával bekövetkező változások igényelnek kifejtést.

AZ ALAPVETŐ JOGOK VÉDELME AZ EURÓPAI UNIÓBAN

A maastrichti szerződés hatálybalépéséig az alapító szerződések nem tettek említést az alapvető jogokról, ezért ezen a területen mindvégig az Európai Bíróság (a továbbiakban: EB) gyakorlata volt a meghatározó, és ez a szerep a maastrichti uniós szerződés (a továb-

biakban: EUSZ) 6. [F] cikk II. bekezdésével sem változott. Változás e tekintetben az Alapvető jogok kartájának kötelező jogi erőre emelésével következhet be.

A hatályos jogi helyzet

Az Európai Bíróság 1969 óta ismeri el, hogy az alapvető jogok védelme az Európai Közösség általános jogelvei közé tartozik.⁴ Ehhez a megállapításhoz elsősorban a római szerződés 220. [164] cikke teremti meg a jogalapot.⁵ A 220. [164] cikk kimondja, hogy „a bíróság biztosítja a jelen szerződés értelmezése és alkalmazása során a jog tiszteletben tartását”. A „jog” kifejezés az általánosan elfogadott értelmezés szerint⁶ ebben a kontextusban nem pusztán az írott, pozitív jogszabályokra utal, hanem az Európa jogi hagyományaiban a jog fogalmába inherens módon beleértett értékekre is, amelyek a jogrendszer egészét meghatározzák. Ezek a jogrendszer egészét meghatározó értékek pedig azok a jogelvek, amelyek a tagállamok jogrendszereiben általánosan irányadók és az Emberi jogok európai egyezményében is kifejezésre jutnak.

Az alapvető jogok mint általános jogelvek tehát olyan általában elfogadott szabályok, amelyek az Európai Közösség mint jogközösség alapvető értékeinek érvényesülése szempontjából a legmegfelelőbb megoldásról gondoskodnak. Megismerési forrásaik az Európai Bíróság gyakorlata szerint egyrészt a tagállamok közös hagyományai,⁷ másrészt azok az emberi jogi tárgyú egyezmények, amelyek kidolgozásában a tagállamok részt vettek vagy azok részes felei,⁸ ezek között is kiemelkedően az Emberi jogok európai egyezménye.⁹ Hangsúlyozandó, hogy ezek megismerési források, amelyekből az EB autonóm módon vezeti le a közösségi jog részét képező alapvető jogokat és védelmük módját.¹⁰

Az EUSZ 6. [F] cikk II. bekezdése nem változtatott érdemben az alapvető jogok közösségi védelmén. Ennek legfőbb oka, hogy ez a szakasz pusztán az addigi gyakorlatot kodifikálja azzal, hogy a tagállamok alkotmányos hagyományaiból és az Emberi jogok európai egyezményéből általános jogelvként következők alapvető jogok tiszteletben tartását előírja.¹¹ Emellett – kodifikációs hibaként vagy éppen szándékosan – a

maastrichti szerződés még nem tette lehetővé az Európai Bíróság számára, hogy e szakasz alapján eljárjon. Az amszterdami szerződés az EUSZ 46. [L] cikk d) bekezdésének beiktatásával ugyan részben orvosolta ezt a hiányt,¹² azonban ez a pont csak a közösségi szervek tekintetében alapozza meg a bíróság hatáskörét. Az alapvető közösségi jogok tagállamokra történő alkalmazása¹³ tehát továbbra is csak az EB gyakorlatán, illetve a római szerződés 200. [164] cikkén alapul.¹⁴ Mi több, a 6. [F] cikk II. bekezdése a második pillérben (CFSP) egyáltalán nem, a harmadik pillérben pedig csak korlátozottan érvényesíthető.¹⁵

A ma hatályos szabályok szerint tehát a közösségi jogon belül az alapvető jogok léte és mibenléte az Európai Bíróság gyakorlatából ismerhető meg. Lényeges probléma ezzel kapcsolatban, hogy az alapvető jogoknak az EB általi autonóm meghatározása – mely módszerét tekintve leginkább értékelő jogösszehasonlításnak nevezhető – igen kevés támpontot nyújt annak megállapításához, vajon milyen jogok minősülnek alapvető jogoknak a közösségi jogban és milyen módszerek szerint korlátozhatók ezek a jogok. Az biztosan állítható, hogy a tagállamok alkotmányaiiban garantált összes alapvető jog nem tekinthető egyúttal a közösségi jog részének (úgynevezett maximalista megközelítés¹⁶). Ugyanakkor a garantált jogok köre tágabb, mint a tagállami alkotmányos hagyományok legnagyobb közös nevezője: nem csak azok az alapvető jogok részei a közösségi jognak, amelyek valamennyi állam alkotmányában szerepelnek (úgynevezett minimalista koncepció). Végezetül az sem állítható, hogy az Emberi jogok európai egyezményében garantált jogok alkotnák a közösségi jogban mindenképpen irányadó minimum standardot. Különösen az Emesa Sugar-ügy¹⁷ mutatja egyértelműen, hogy az Európai Bíróság nem minden esetben tartja irányadónak az egyezmény által megkövetelt védelmi szintet.¹⁸

Nem pusztán a védett jogok köre bizonytalan azonban, hanem a jogkorlátozásnál irányadó mérce is. Formálisan alkalmazza ugyan az EB az arányosság elvét, a vizsgálat azonban lényegében arra irányul, vajon általában képviselhető-e a jogkorlátozás.¹⁹ Az alapvető jogokba történő beavatkozás alkalmasságának, szükségességének és arányosságának a magyar alkotmányjogban is bevett elemzése²⁰ tehát csak formálisan valósul meg. A szükségesség (a legenyhébb eszköz elve) tekintetében ugyanis az EB nem vizsgálja, vajon van-e hasonlóan hatékony, de kevésbé jogkorlátozó lehetőség is a közérdekű cél elérésére. Az arányosság vizsgálatánál pedig általában hiányzik az érintett személyek konkrét helyzetének vizsgálata, ehelyett a szóban forgó alapjog társadalmi funkcióját hangsúlyozza a bíróság.²¹ Mi több, egyes vélemények

szerint az EB lényegesen szigorúbban ítéli meg a tagállamok eljárását az alapvető szabadságok területén, mint az EU intézményeinek alapvető jogokat érintő cselekményeit.²²

Az Alapvető jogok kartájának szerepe és hiányosságai

Az Alapvető jogok kartája lényeges változást hoz az alapvető jogok közösségi jogi védelmében. Az Európai Unió által tiszteletben tartandó jogok katalógus-szerű felsorolása és az alapjog-korlátozás mércéinek meghatározása a karta 52. cikkében az eddigi gyakorlat számos hiányosságát orvosolhatja.²³ Noha a karta jogilag nem tekinthető kötelező dokumentumnak, egyre több főügyészi vélemény,²⁴ mi több, az Elsőfokú Bíróság is hivatkozik rá²⁵ mint megismerési forrásra. Ennek ellenére a karta csak akkor hozhat valódi változást, ha a kötelező közösségi joganyag részévé válik. Örvendetes tehát, hogy az európai konvent által közzétett alkotmányos szerződéstervezet I-7. cikke (1) bekezdésében²⁶ részévé nyilvánítja a kartát.

Nem maradhat azonban figyelmen kívül, hogy a kartának az alkotmányos szerződésbe foglalása sem old meg minden problémát. Mindenekelőtt kérdéses, hogyan viszonyulnak majd a kartában foglalt jogok az alkotmányos szerződés egyéb részeihez.²⁷ Amíg ugyanis a közösségi szervek által alkotott másodlagos joganyag minden bizonnyal tiszteletben kell hogy tartsa ezeket a jogokat, az alkotmányos szerződés rendelkezései a normahierarchia szempontjából ezekkel azonos szinten fognak elhelyezkedni. E probléma igen szűk körben jelentkezik a nemzeti alkotmányokban, hiszen azok elvétele tartalmaznak az állampolgárokra kötelező rendelkezéseket. Ezzel szemben az alkotmányos szerződés – a római szerződéshez hasonlóan – számos tartalmi, közvetlenül hatályosuló rendelkezést fog tartalmazni. Kérdés, vajon az Európai Bíróság későbbi gyakorlata az azonos rang ellenére különleges státuszt biztosít-e az alapvető jogoknak mint minden közhatalmi cselekvés legitimációjának. Ez ellen szól az a körülmény, hogy az alkotmányos szerződés legutóbbi tervezete²⁸ a második fejezetben, annak is a II. részében tartalmazza a kartát, amíg a különböző politikák ugyanezen fejezet III. részében szerepelnek. Ez a döntés minden bizonnyal tudatos, hiszen a konventnek a kartával foglalkozó II. munkacsoportja első helyen még azt javasolta, hogy a karta – sok nemzeti alkotmányhoz hasonlóan – az első részbe, az alkotmányos szerződés elejére kerüljön. Ezt az elgondolást később felelevenítette egy, az elnökség első tervezetéhez benyújtott módosító javaslat²⁹ is, sikertelenül.

E problémán túl a karta szövegében is mutatkoznak hiányosságok. Az úgynevezett horizontális rendelkezések közül különösen a garantált jogok terjedelmét szabályozó 52. cikk vet fel kérdéseket. Az 52. cikk (1) bekezdése ugyanis korlátozhatóvá nyilvánítja a kartában szereplő összes jogot, amennyiben a korlátozás törvény alapján történik és tiszteletben tartja a jogok lényeges tartalmát, valamint az arányosság elvét.³⁰ Nyilvánvaló, hogy számos, a kartában garantált jog nem olyan természetű, hogy egy egyszerű arányossági teszt alapján korlátozható lenne – gondoljunk itt csak az élethez való jogra, a kínzás tilalmára,³¹ vagy éppen a személyes szabadság és a bírósági eljárás garanciáira. A problémát természetesen enyhítheti a karta 52. cikk (3) bekezdése, amelynek értelmében ha a karta olyan jogokat tartalmaz, amelyek megfelelnek az egyezményben garantált jogoknak, akkor ezen jogok értelme és terjedelme azonos az egyezményben irányadókkal.³² Ebből a szabályból az következik, hogy a karta alapján is abszolút vagy legalábbis magasabb szintű védelmet élvezhetnek az egyébként az 52. cikk (1) bekezdése alapján az arányosság figyelembevételével korlátozható jogok, feltéve, hogy a kérdéses jogot az egyezmény is tartalmazza. Így is maradnak azonban olyan szabadságjogok – mint például a személyes adatok védelméhez való jog (8. cikk) –, amelyeket az 52. cikk (3) bekezdése nem érint, egy egyszerű arányossági mérce alá való rendelésük azonban aggályos lehet. Nehezen értelmezhető emellett az is, hogy a karta a szolidaritásról szóló fejezetében található szociális jogokhoz – mint amilyen például a társadalombiztosításhoz és szociális segélyezéshez való jog (34. cikk) vagy az egészségügyi ellátáshoz való jog (35. cikk) – ugyanúgy nem határoz meg külön mércét, mint a környezetvédelemre vonatkozó 37. cikkhez.

Végezetül nehezen felbecsülhető annak a módosításnak a hatása, amelyet az európai konvent elnöksége javasol a karta 52. cikkéhez. A konvent által javasolt (4) bekezdés szerint ugyanis azok a kartában garantált jogok, amelyek a tagállamok közös alkotmányos hagyományaiból következnek, ezen hagyományokkal összhangban értelmezendők. Ez a szakasz nem az Európai Bíróság általános jogelvekkel kapcsolatos gyakorlatának kodifikációja. Egyrészt az alkotmányos szerződés tervezete I-7. cikkének (3) bekezdése kifejezetten reprodukálja az uniós szerződés 6. [F] cikk II. bekezdését, ezzel inkorporálva a korábbi bírósági gyakorlatot, másrészt a javasolt (4) bekezdés csak a kartában garantált jogokra vonatkozik, és nem általában a tagállamok alkotmányos hagyományaira. Ilyen körülmények között viszont ennek a szabálynak csak negatív hatása lehet, hiszen ismét teret nyit a bírósági gyakorlatot eddig jellemző autonóm, érté-

kelő jogösszehasonlításnak, ami előrevetíti az irányadó standardok egyértelműségének csökkenését. Ily módon a karta egyik nagy előnye, a jogbiztonság megteremtése kerülhet veszélybe.

AZ EURÓPAI KÖZÖSSÉG ÉS AZ EMBERI JOGOK EURÓPAI EGYEZMÉNYE

A tagállami aktusok mint érintkezési felület

Az Európai Közösség nem tagja az Emberi jogok európai egyezményének, és a jelenlegi helyzetben a jogalap is hiányzik csatlakozásához. Ahogy az Európai Bíróság 2/94. számú véleményében³³ megállapította, a közösségi jog hatályos állapotában az Európai Közösségnek nincs hatásköre a csatlakozásra. Az alapító szerződések nem ruháztak hatáskört a közösségre emberi jogi tárgyú jogalkotásra, a római szerződés 308. [235] cikke³⁴ pedig nem szolgáltat kellő jogalapot.

Az sem állítható, hogy az egyezmény tekintetében egyfajta funkcionális jogutódlás következett volna be a tagállamok és az Európai Közösség között. Más szóval az Európai Közösség nem vált az egyezmény kötelezettjévé azáltal, hogy a tagállamok átruházták rá egyes szuverenitási jogaik gyakorlását.³⁵ Az Európai Közösség más nemzetközi szerződés, jelesül a GATT 1948 tekintetében külön csatlakozás nélkül átvette ugyan a tagokat illető jogok gyakorlását,³⁶ azonban ezzel a GATT esetében mind a tagállamok, mind pedig a közösség egyetértettek. Emellett a külkereskedelmi politika alakítására az Európai Közösségnek kizárólagos hatásköre van, míg az emberi jogok területén mindenfajta hatáskör hiányzik. Az pedig, hogy egy nemzetközi jogalany hozzájárulása nélkül hatáskör hiányában váljon egy nemzetközi szerződés kötelezettjévé, nehezen lenne összeegyeztethető a nemzetközi szerződési jog konszenzuális jellegével.

Ha tehát az Európai Közösség sem formálisan, sem pedig funkcionális jogutódlás révén nem tagja az egyezménynek, akkor aktusai nem támadhatók meg az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) előtt. Ezt maga a bíróság is kifejezetten elismeri.³⁷ Ennek ellenére a közösségi jog közvetve, a tagállamok aktusai által mégis tárgya lehet az egyezmény kikényszerítési mechanizmusának. A közösségi jogot ugyanis a legtöbb esetben a tagállamok juttatják érvényre a magánjog jogalányaival szemben. Ilyenkor a tagállamé a közhatalmi aktus, amely mint olyan, megtámadható az EJEB előtt.³⁸ A kérdés az, mennyiben módosítja vagy zárja ki a strasbourgi vizsgálat lehetőségét az a

körülmény, hogy az állam aktusának tartalmát a közösségi jog határozza meg.

Az Emberi Jogok Európai Bizottsága ebben a kérdésben visszafogott, leginkább a német szövetségi Alkotmánybíróságnak a Solange II-ügyben³⁹ kialakított álláspontjához hasonló megközelítést választott. Az Emberi Jogok Európai Bizottsága a Melchers-ügyben⁴⁰ egyrészt megállapította, hogy az egyezményben részes államok felelősek szerveiknek az egyezménybe ütköző összes cselekményéért és mulasztásáért, tekintet nélkül arra, hogy a cselekmény, illetve a mulasztás a saját nemzeti joguk következménye, vagy pedig nemzetközi kötelezettségéből fakad.⁴¹ Másrészt azonban figyelembe vette a közösségi jog sajátosságait is, amennyiben kimondta, hogy a szuverenitási jogoknak egy nemzetközi szervezetre való ruházása nem összeegyeztethetetlen az egyezményrel, feltéve, hogy ebben a nemzetközi szervezetben az emberi jogok az egyezménynek megfelelő (equivalent) védelmet élveznek.⁴² Az Emberi Jogok Európai Bizottsága a Melchers-ügyben az Európai Közösség tekintetében ezt a feltételt teljesülni látta, miután megvizsgálta az Európai Bíróság emberi jogokkal – köztük az egyezményben biztosított jogokkal – kapcsolatos gyakorlatát. A Melchers-ügyet követően tehát úgy tűnt, hogy a közösségi jogon alapuló tagállami aktusok esetén az emberi jogok védelme – a közösségi normák kontrollja útján – az Európai Bíróság feladata.⁴³

Az Emberi Jogok Európai Bírósága újabb gyakorlata ehhez képest kevésbé visszafogott, és állítani látszik a kontroll lehetőségét, legalábbis az irányelveket átültető tagállami jogszabályok, valamint az elsődleges közösségi jogon alapuló tagállami aktusok tekintetében. Az előbbire példa a Cantoni-ügy,⁴⁴ amelyben a bíróság annak ellenére vizsgálta az egyezmény 7. cikke alapján a francia közegészségügyi törvény egyik szakaszát, hogy az szinte szó szerint az Európai Közösség 65/65. számú irányelvét tartalmazta.⁴⁵ Az elsődleges közösségi joganyagon nyugvó tagállami aktusok felülvizsgálatára példa a Matthews-ügy. Ebben ugyanis a közösségi jogra visszavezethető mulasztásért állapította meg a bíróság az Egyesült Királyság felelősségét az egyezmény 1. kiegészítő jegyzőkönyve 3. cikke alapján.⁴⁶ A bíróság ebben az ügyben megismételte ugyan a szuverenitás-transzfer alapvető megengedhetőségéről szóló kijelentést, de kimondta azt is, hogy a szuverenitás-transzfer nem mentesíti az egyezményben részes államokat felelősségük alól.⁴⁷

A Cantoni- és a Matthews-ügy után sem világos, hogy az Emberi Jogok Európai Bírósága vajon vizsgálja-e a közösségi rendeleteket végrehajtó tagállami aktusokat. Megalapozottan állítható ugyanis, hogy a

Matthews-ügy két szempontból is sajátos tényállást vizsgált. Egyrészt a jogsértés nem a közösségi szervek által alkotott jogforrásból eredt, hanem a közösségi jog részét képező nemzetközi szerződésből, amelynek megalkotásában az Egyesült Királyság is részt vett. Az Egyesült Királyság tehát – legalábbis közvetve – maga is okozta a jogsértést, hiszen megtehetette volna, hogy ilyen tartalommal nem köti meg a szerződést.⁴⁸ Másrészt miután a szóban forgó szerződés a római szerződés mellékletét képezte, annak érvényességét nem vizsgálhatta az Európai Bíróság.⁴⁹ Maga az Emberi Jogok Európai Bírósága is utal erre a körülményre.⁵⁰ Elképzelhető tehát, hogy az EJB azért tekintette az egyezmény alapján vizsgálhatónak a tagállami cselekvést, mert az alapul vehető jogszabállyal szemben a közösségi jogrenden belül egyáltalán nem volt lehetőség jogorvoslatra.⁵¹ Ebben az esetben viszont továbbra is a Melchers-ügyben megfogalmazottak igazak a közösségi rendeleteken alapuló tagállami aktusokra, hiszen azokat az Európai Bíróság alapjogi szempontból vizsgálhatja és érvénytelennek nyilváníthatja. Ami pedig a Cantoni-ügy tanulságait illeti, nem maradhat figyelmen kívül, hogy a közösségi irányelvek bizonyos mozgásteret engednek a tagállami jogalkotónak az átültető jogszabály tartalmát illetően. Ebben a tekintetben eltérés van az irányelvek és a rendeletek között, hiszen a rendeletek minden részükben kötelezők és közvetlenül hatályosulnak.

A karta 52. cikkének (3) bekezdése és az alkotmányos szerződés I-7. cikkének (2) bekezdése

A jelenlegi helyzetben tehát közösségi jogi aktusok közvetlenül nem vizsgálhatók Strasbourgban, azonban közvetve, a közösségi jogon alapuló tagállami aktusok vizsgálatán keresztül az Emberi Jogok Európai Bírósága igenis ítélni a közösségi aktusok emberi jogokba ütközéséről. Ez a lehetőség biztosan állítható az elsődleges joganyagon alapuló tagállami aktusok, illetve az irányelveket átültető tagállami jogszabályok és az azokon alapuló egyedi tagállami aktusok tekintetében. Mindez azonban úgy, hogy az Európai Közösség a strasbourgi bíróság előtti eljárásban nem vehet részt, véleményt nem nyilváníthat. Nemcsak az Európai Közösség számára okoz nehézséget a jelenlegi helyzet, hanem a tagállamoknak is. A tagállamok ugyanis két versengő jogrend ütközéspontjában találhatják magukat, méghozzá úgy, hogy mindkét jogrend kötelező rájuk. A közösségi jog elsőbbsége miatt ugyanis nincs módjuk arra, hogy azt – az egyezményrel való ütközése folytán – ne alkalmazzák. Másrészt az egyezmény rendszerében jogsértésüket nem menthetik ki azzal, hogy az a közösségi jog által determinált.⁵²

Ilyen körülmények között elengedhetetlen, hogy a közösségi jog összhangban legyen az egyezmény tartalmi szabályaival. Ezt több szabály is hivatott megerősíteni, ezek azonban egyelőre nem képesek elérni a kívánt helyzetet. Mindenekelőtt ilyen szabály az uniós szerződés már idézett 6. [F] cikk II. bekezdése, amelyet az alkotmányos szerződés tervezete az I-7. cikk (3) bekezdésében reprodukál. Azzal ugyanis, hogy a közösségi jog általános jogelvként elismeri az egyezményben garantált jogokat, jelentős mértékben csökkenti a két jogrend közötti konfliktus lehetőségét. Ezt csökkenti továbbá a karta szintén már idézett 52. cikk (3) bekezdése.⁵³ Ez a szakasz – az Európa Tanács képviselőinek javaslatára – pontosan azért került a karta horizontális rendelkezései közé, hogy kizárja az Európai Bíróság kartán alapuló gyakorlatának a strasbourgi gyakorlattól eltérő fejlődését.⁵⁴

Ugyanakkor sem az uniós szerződés 6. [F] cikk II. bekezdése, sem az Európai Bíróság emberi jogokkal kapcsolatos gyakorlata, sem pedig a karta 52. cikkének (3) bekezdése nem képes kizárni mindenfajta konfliktust. Egyrészt – ahogyan erre már utaltunk⁵⁵ – az EB eddigi gyakorlata azt mutatja, hogy bizonyos esetekben az egyezménytől, illetve annak gyakorlatától eltérően értelmezi az alapvető közösségi jogokat, és így ott is tagadja a jogsértést, ahol az a strasbourgi gyakorlatból következne. Ami pedig a karta 52. cikkének (3) bekezdését illeti, feltűnő, hogy az csak az egyezményre, de nem annak gyakorlatára utal.⁵⁶ Mindez annak ellenére így van, hogy az Európa Tanács képviselői – pontosan a divergáló gyakorlatok elkerülése érdekében – a karta előkészítése során nyomatékosan érveltek a strasbourgi eljárásnak az 52. cikk (3) bekezdésben történő megjelenítése mellett.⁵⁷ Az egyezmény gyakorlatára végül csak a karta preambulum, illetve az 52. cikkhez fűzött elnökségi magyarázat utal. Kérdés, hogy a karta kötelezővé válásával ez elegendő lesz-e a konfliktusok elkerülésére.

Mindezek alapján a legésszerűbb megoldás az lenne, ha az Európai Unió csatlakozna az Emberi jogok európai egyezményéhez. Ez olyan lépés volna, amelyet nemcsak a tudomány képviselői sürgetnek,⁵⁸ hanem az Európai Bizottság⁵⁹ és az Európai Parlament is,⁶⁰ nem beszélve természetesen az Európa Tanácsnak a karta kidolgozásában részt vevő képviselőiről. Mi több, a House of Lords különbizottsága is a csatlakozás mellett tette le a voksát.⁶¹ Ilyen háttér mellett üdvözlendő, hogy az alkotmányos szerződés tervezete I-7. cikkének (2) bekezdése kifejezetten felhatalmazná az Európai Uniót az Emberi jogok európai egyezményéhez való csatlakozásra, mi több, sürgetné azt. E cikk szövege ugyanis – a korábbi tervezetnél továbbmenve⁶² – kimondja,

hogy az Európai Uniónak törekednie kell az egyezményhez való csatlakozásra („shall seek accession”).⁶³ Csak remélni lehet, hogy ezúttal – a korábbi próbálkozásoktól eltérően – nem bukik meg a kezdeményezés néhány tagállam ellenállásán.⁶⁴

Természetesen az uniónak az egyezményhez való csatlakozása – egyes félelmekkel⁶⁵ ellentétben – nem jelentené azt, hogy az Emberi Jogok Európai Bírósága válna a végső döntőbíróvá a közösségi jog kérdéseiben. A strasbourgi bíróságnak a luxembourgihoz fűződő viszonya nem volna más, mint ami a nemzeti legfelsőbb bíróságokkal vagy alkotmánybíróságokkal⁶⁶ fennáll: a közösségi jogról csakis annyiban döntene, amennyiben az az egyéni jogsértésnek alapja, esetleg megvalósítója. Másrészt az is világos, hogy az unió csatlakozása – amely csak az egyezményre, de nem az Európa Tanácsra vonatkozna – számos technikai és eljárási módosítást igényelne az egyezmény rendszerében. Az Európa Tanács azonban elébe ment ennek a kérdésnek, hiszen a Steering Committee for Human Rights már 2002. június 28-án részletes jelentést fogadott el azokról a technikai és jogi kérdésekről, amelyek az EK/EU egyezményhez való esetleges csatlakozásánál felmerülnek. A jelentés tárgyalja a felmerülő problémákat, és ezekre több alternatív megoldást is javasol.⁶⁷

AZ ALKOTMÁNY ALAPJOGI GARANCIÁI ÉS A KÖZÖSSÉGI JOG

A fenti áttekintés azt mutatja, hogy a közösségi jog jelenlegi állapotában nem minden esetben nyújt elégséges védelmet az alapvető jogoknak, és ez a védelem jelenleg Strasbourgtól sem várható teljes körűen, mert a tagállamokat legalább annyira köti a közösségi jog szupremáciája, mint az egyezmény. Ebben a helyzetben szükségszerűen vetődik fel a magyar alkotmányos garanciák alkalmazhatósága a közösségi joggal szemben.⁶⁸ E kérdés tárgyalásánál azonban nem szabad szem elől téveszteni, hogy a közösségi jog a fent jelzett módokon jelenleg is mélyreható változásokon megy át, ami az esetleges aggályokat eleve tárgytalanná teheti.

A közösségi jogi szempont

A magyar alkotmányos garanciák és a közösségi jog viszonyának kérdése a közösségi jog elsőbbsége, illetve ennek az elsőbbségnek a magyar jogrendben való érvényesülése témájához vezet. A közösségi jog szempontja ebben a kérdésben közismert⁶⁹ és röviden összefoglalható. A közösségi jog elsőbbséget élvez a tagállamok jogával szemben, és ez az elsőbbség

– az Internationale Handelsgesellschaft-ügyben⁷⁰ kifejtettek szerint – a tagállami alkotmányokkal szemben is fennáll. Ahogyan az Európai Bíróság megállapította: „Egy közösségi aktus érvényességét vagy egy tagállamban való hatályát nem érintheti az a kifogás, hogy az aktus az adott állam alkotmányában garantált alapvető jogokat vagy a nemzeti alkotmány strukturális elveit sérti.”⁷¹ Ez az elsőbbség az EB gyakorlata szerint magából a közösségi jogból mint autonóm jogrendből következik.⁷²

Erre tekintettel kétség nélkül állítható, hogy a magyar alkotmány garanciái mint olyanok a közösségi jog szempontjából irrelevánsak, a közösségi jog magyar érvényesülésének a magyar alkotmány alapján való esetleges megkérdőjelezése a közösségi jogba ütközne. Hangsúlyozni kell azonban, hogy a csatlakozást követően a magyar alkotmány alapjogi rendelkezései a közösség közös alkotmányos hagyományainak a részévé válnak, és mint ilyeneknek, közvetve – közösségi jogi általános jogelvként – esélyük van a közösségi joggal szembeni érvényesülésre. Különösen így van ez arra tekintettel, hogy az Európai Bíróság igyekszik elkerülni az egyes tagállami alkotmányok lényeges garanciáinak sérelmét.⁷³

Az alkotmány 2/A. §-a és lehetséges értelmezései

A közösségi jog és a tagállami jog viszonyát semmiképp nem csupán a közösségi jogi aspektus határozza meg. A közösségi jogot a legtöbb területen a tagállamok érvényesítik, melyek a közösségen belül sem veszítették el szuverén jogalanyiságukat. Ezért a közösségi jog elsőbbségének tétele szükségszerűen két-dimenziós: érvényesüléséhez szükséges annak elismerése is a tagállami alkotmányos rendben.⁷⁴ Így a magyar jogrendben is meg kell vizsgálni, vajon a magyar alkotmány szabályai mennyiben teszik lehetővé a közösségi jog elsőbbségének érvényesülését, illetve útját állják-e az alkotmányba ütköző közösségi jog hazai érvényesülésének.

Ezt a kérdést az alkotmány 2002. évi LXI. törvénnyel beiktatott 2/A. § (1) bekezdése, illetve a 6. § (4) bekezdése alapján válaszolhatjuk meg. Az alkotmány 2/A. § (1) bekezdése szerint „a Magyar Köztársaság az Európai Unióban tagállamként való részvétele érdekében nemzetközi szerződés alapján – az Európai Uniót, illetőleg az Európai Közösségeket (a továbbiakban: Európai Unió) alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig – egyes, alkot-

mányból eredő hatásköreit a többi tagállammal közösen gyakorolhatja; e hatáskörgyakorlás megvalósulhat önállóan, az Európai Unió intézményei útján is”. Az alkotmány 6. § (4) bekezdése pedig úgy rendelkezik, hogy „a Magyar Köztársaság az európai népek szabadságának, jólétének és biztonságának kiteljesedése érdekében közreműködik az európai egység megeremtésében”.

A kiinduló kérdés ezen szakaszok értelmezésénél az, vajon az alkotmány elismeri-e a közösségi jog autonómiáját, vagy pedig saját magában látja a közösségi jog és a magyar jog közötti viszony meghatározásának végső alapját. A közösségi joggal szemben ugyanis csak akkor merülhet fel magyar alkotmányos garanciák alkalmazása, ha az alkotmány nem engedi át teljes mértékben a döntést a közösségi jog, illetve az azt alkalmazó fórumok számára. E kérdés megválaszolása után vizsgálható, milyen korlátokat állít az alkotmány a közösségi jog elé.

Az Igazságügyi Minisztérium által készített indokolás

Az Igazságügyi Minisztériumnak a 2002. évi LXI. törvényhez készített indokolása egyértelműen állást foglal a jelzett kérdések tekintetében. Az indokolás leszögezi, hogy „az Európai Unió alapító szerződésai a Magyar Köztársaság területén végső soron az alkotmány felhatalmazása alapján lesznek kötelezőek, mivel az alaptörvény teremti meg annak lehetőségét, hogy a csatlakozási szerződés – nemzetközi szerződésként – a Magyar Köztársaság területén érvényesüljön. A főhatalom gyakorlásának az alkotmány szintjén történő önkorlátozása ellenére tehát – összhangban az alkotmány 77. § (1) bekezdésében foglaltakkal – a Magyar Köztársaság területén hatályos jog alpnormája a Magyar Köztársaság Alkotmánya marad.” Az indokolás kitér a 2/A. §-ból eredő korlátokra is. Megfogalmazása szerint „e törvény két korlátot fogalmaz meg a közös hatáskörgyakorlás tekintetében. Egyrészt kimondja, hogy a hatáskörök közös gyakorlására az Európai Uniót alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig kerülhet sor; másrészt pedig egyes, alkotmányból eredő hatáskörök közös gyakorlására ad felhatalmazást. A szükséges mérték garanciális jelentőségű korlátja mellett tehát azt is kimondja az alkotmány, hogy a közös gyakorlás csak egyes konkrét hatáskörökre terjed ki, vagyis a közösen gyakorolt hatáskörök terjedelme korlátozott. [...]

Tekintettel arra, hogy e törvény az alkotmányból eredő egyes hatáskörök közös gyakorlására ad felhatalmazást, ez csak olyan hatáskörre vonatkozhat, amelyet az alkotmány alapján magyar állami szerv egyébként alkotmányosan gyakorolhatna.”

Mielőtt ezeknek az érveknek utánajárunk, le kell szögezni, hogy az idézett indokolás semmiféle kötelező erővel nem bír. Nem csak azért, mert az Alkotmánybíróság felfogása szerint az alkotmány értelmezésénél a keletkezéstörténeti érvek nem játszhatnak szerepet. Irreleváns tehát, miként értelmezi az előterjesztő az alkotmánymódosító jogszabályt.⁷⁵ Ezen túlmenően azonban fel kell hívni a figyelmet arra is, hogy a konkrét indokolás a törvényjavaslat elfogadása után és ezért hatáskör hiányában született. A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (Jat.) 40. § (1) bekezdése szerint ugyanis az előterjesztő a *törvényjavaslat*hoz csatol indokolást. Ehhez képest az Országgyűlés elé 2002 novemberében T/1270. számon beérkezett törvényjavaslat részben még más szabályokat tartalmazott, és ennek megfelelően indokolása is másként szólt – még ha az itt idézett szakaszok azonosak is a két indokolásban. Ilyen értelemben az Igazságügyi Minisztérium által közzétett indokolás nem a törvényjavaslat, hanem az elkészült törvény indokolása, illetve értelmezése. Erre az Igazságügyi Minisztériumnak hatásköre nincs.

A nemo plus juris elve mint alkotmányos garancia

A dolog érdekét tekintve kétségtelen, hogy az alkotmány 2/A. § (1) bekezdése két fenntartást is megfogalmaz az Európai Unióban való magyar részvétellel kapcsolatban. A 2/A. § (1) bekezdésének megfogalmazása nem pusztán a csatlakozás aktusára utal, hanem az alkotmányból eredő hatásköröknek a többi tagállammal közös gyakorlására, illetve az uniós intézmények általi önálló hatáskörgyakorlásra. Ez a megfogalmazás nem teszi lehetővé, hogy a 2/A. § jelentőségét a csatlakozással bekövetkező *egyszeri szuverenitás-transzfer* jogalapjának megteremtésében lássuk. Sokkal inkább arról van szó, hogy az alkotmány 2/A. § (1) bekezdése *folymatosan szolgáltatja a jogalapot* a közösség Magyarországot érintő közhatalomgyakorlására. Ha viszont ez így van, akkor a magyar jog szempontjából a 2/A. § (1) bekezdésében foglalt minden korlátozás folyamatosan akadályát képezi a közösségi jog magyarországi hatályosulásának.

Ezek után a jelen írás szempontjából azt a kérdést kell megvizsgálni, milyen hatással jár az alkotmány 2/A. § (1) bekezdésének fordulata, amely szerint az alkotmányból eredő hatáskörök gyakorolhatók a többi tagállammal közösen, illetve az uniós intézményei által. Kétségtelen, hogy ez a fordulat egyfajta *nemo*

plus juris szabály. Nem mond mást, mint hogy az unió ugyanúgy csak az alkotmány által meghatározott keretek között gyakorolhat főhatalmat Magyarországon, mint a Magyar Köztársaság, illetve annak szervei. Ennyiben ez a fordulat hivatott biztosítani az alkotmányban garantált alapvető jogok védelmét is a közösségi cselekvéssel szemben, hiszen a Magyar Köztársaság szerveinek sincs hatásköre az alapvető jogokat sértő közhatalmi cselekvésekre.⁷⁶

Nem állítható ugyanakkor, hogy a minden egyes magyar jogalanyt érintő közösségi jogon alapuló közhatalmi aktus ugyanolyan alapjogi mércének kell hogy megfeleljen, mint a magyar állam egyéb közhatalmi cselekvései. A 6. § (4) bekezdése ugyanis célként tűzi a Magyar Köztársaság elé az európai egység megteremtésében való részvételt. Ez a szabály, noha név szerint nem utal az Európai Unióra, nyilvánvalóan magában foglalja az unióban való részvételt mint államcél is,⁷⁷ hiszen az Európai Unió az európai egység megteremtésének legfontosabb intézményesült formája. Ebből viszont az következik, hogy a 6. § (4) bekezdésének a 2/A. § (1) bekezdésén túlmenő jelentősége van, hiszen az integrációban való részvétel már a 2/A. § alapján is lehetséges volna. Ha az unióban való részvétel saját jelentőséggel bíró államcél, akkor ez a körülmény szerepet kell hogy játsszon az alkotmány egyéb szabályainak értelmezésénél is. Igaz ez az alkotmánynak az alapvető jogok korlátozhatóságáról szóló 8. § (2) bekezdésére is. Az alkotmány 8. § (2) bekezdése, illetve ennek alapján az Alkotmánybíróság gyakorlata⁷⁸ az alapvető jogok szociális összefüggéseit és ebből eredő kötöttséget ismeri el azzal, hogy lehetővé teszi azok korlátozását. Az alkotmány 6. § (4) bekezdése nem eredményez mást, mint hogy az unióhoz való csatlakozással az alapvető jogok szociális kötöttsége kiegészül az uniós jogrendben tükröződő kötöttségekkel. Más szóval az alkotmányban garantált alapvető jogoknak az uniós jogon alapuló korlátozása esetén figyelembe kell venni a közösségi jogrend sajátosságait.

Nem állítható ugyanakkor, hogy a 6. § (4) bekezdése teljességgel hatálytalanná tenné az alkotmányban garantált alapvető jogokat. A kérdés tehát az, mi lehet az uniós jogon nyugvó alapjog-korlátozás általánostól eltérő alkotmányos mércéje. E tekintetben az alkotmány 8. § (2) bekezdésének szövege lehet az irányadó, amely az alapvető jogok lényeges tartalmának korlátozását tiltja meg. Kétségtelen, hogy az Alkotmánybíróság a lényeges tartalom garanciájának inkább relatív értelmezését adta,⁷⁹ amennyiben az eddigi gyakorlat a lényeges tartalmat a korlátozás szükségessége és arányossága kategóriáinak segítségével állapítja meg.⁸⁰ Azonban maga a gyakorlat sem következetes, hiszen egyes

jogoknak – elsősorban az élethez való jognak – abszolút védelmet biztosít.⁸¹ Másrészt azt sem lehet elfelejteni, hogy az alkotmány 8. § (2) bekezdése volt az egyetlen alkotmányhely, ahonnan az Alkotmánybíróság levezethette az alapjog-korlátozás mércéjét. Ilyen értelemben pragmatikus érvek is szóltak a lényeges tartalom – főszabály szerinti – relatív értelmezése mellett.⁸² Mindezekre tekintettel nem ésszerűtlen feltételezni, hogy a lényeges tartalom garanciája – azon túl, hogy az egyedi esetekben az arányosság elvének megfelelően engedni korlátozni a legtöbb alapvető jogot – általános jelentőséggel is bír. Ebben az értelemben a magyar alkotmány lényeges tartalom garanciája nemcsak az egyedi jog sértésekkel szemben nyújt védelmet az arányosság elvének megfelelően, hanem azt is garantálja, hogy a jogrend szabályai objektív mivoltukban általában ne tegyék lehetetlenné az egyes alapvető jogok érvényesülését. Más szóval a magyar alkotmány lényeges tartalom garanciája nem pusztán szubjektív és egyben relatív módon értelmezhető és alkalmazható, hanem van egy objektív és egyben abszolút dimenziója is.⁸³

A lényeges tartalom objektív, abszolút dimenziója juthat szerephez az alapvető jogoknak a közösségi jogon alapuló korlátozásánál. A közösségi jogon alapuló alapjog-korlátozásnak tehát az egyedi esetekben nem kell megfelelnie az egyébként irányadó szigorúbb alkotmányos követelményeknek, hanem elegendő, ha általában nem korlátozza az alapvető jogok abszolút értelemben vett magját. Tehát a közösségi joggal szemben az alapvető jogok az alkotmány 8. § (2) bekezdésével együtt nem szubjektív jogi garanciaként érvényesülnek, hanem bizonyos objektíven érvényesülő minimális feltételrendszert állítanak fel. Az alkotmány 6. § (4) bekezdése és 8. § (2) bekezdése alapján a közösségi jogon alapuló egyéni alapjogsérelem nem állapítható meg.⁸⁴

Az Alkotmánybíróság hatásköre az eljárásra

Ha a fentiek értelmében az alkotmány szabályai tám korlátokat vonnak is a közösségi jog érvényesülése köré, azért e korlátok léte nem tagadható. A kérdés ezért az, vajon van-e eljárási lehetőség e korlátok érvényre juttatására. Mindenekelőtt le kell szögezni, hogy a magyar Alkotmánybíróság helyzete eltér más európai alkotmánybíróságokétól annyiban, hogy hatásköre csak a normakontrollra, de nem az egyedi közhatalmi aktusok felülvizsgálatára terjed ki. Ezért a – nagy valószínűséggel – leggyakrabban előforduló problémára, az alapjogkonform módon is értelmezhető normák alkotmányellenes alkalmazására eleve nem tud orvoslást nyújtani az Alkotmánybíróság.

Kétséges azonban az is, vajon gyakorolhat-e normakontrollt a magyar Alkotmánybíróság a közösségi jog szabályaival szemben. A kétség két körülményből is adódik. Egyrészt az Alkotmánybírósági gyakorlat mindmáig a Jat. kategóriáiból indult ki akkor, amikor arról döntött, van-e hatásköre az előtte fekvő aktus vizsgálatára.⁸⁵ Igaz ugyan, hogy az Alkotmánybíróság annyiban függetlenítette magát a Jat. szabályaitól, hogy egyes esetekben az abban szereplő aktusokkal szemben a hatáskörének hiányát állapította meg tartalmi okokból.⁸⁶ Azonban ha arról volt szó, hogy a Jat.-ban nem szereplő aktusforma vizsgálható-e, az Alkotmánybíróság – legalábbis újabb gyakorlatában – nemmel válaszolt a kérdésre.⁸⁷ Azt tehát, hogy egy aktus ténylegesen normaként funkcionál, az Alkotmánybíróság nem tekintette a jogszabályi mivolt bizonyítékának. Egyébként is, a gyakorlat mindmáig adós maradt az eljárása tárgyát képező jogszabály fogalmának meghatározásával.⁸⁸ Erre tekintettel kérdéses, hogy az Alkotmánybíróság elismerné-e hatáskörét egy olyan aktussal – nevezetesen a közösségi jog egy szabályaival – kapcsolatban, amelyet a Jat. nem minősít jogszabálynak vagy az állami irányítás egyéb jogi eszközének.

Az itt vizsgált kérdéssel kapcsolatban a második, lényegibb aggály közvetlenül ide kapcsolódik. Nem világos ugyanis, hogy a Jat. rendelkezéseitől függetlenül az Alkotmánybíróságnak lehet-e hatásköre olyan jogszabályok vizsgálatára, amelyek nem a magyar jogrend részei. Ahogy az Alkotmánybíróság is megállapította a 30/1998. számú határozatában, a közösségi jog szabályai önintegráló jellegűek: létrejöttüktől fogva mint *közösségi szabályok*, részei a tagállamok területén irányadó jogoknak. Ezáltal azonban a közösségi jog a csatlakozást követően nem válik magyar joggá, szabályai nem magyar normák. Természetesen más a helyzet a közösségi irányelveket átültető magyar jogszabályok esetén. Ezek a magyar jog részei, és mint ilyenek, az Alkotmánybíróság eljárásának tárgyát képezhetik.

Minderre tekintettel úgy tűnik, hogy *prima facie* tagadnunk kell annak lehetőségét, hogy az Alkotmánybíróság a magyar alkotmány garanciái alapján jogvédelmet nyújtson a közösségi joggal szemben. E feladat egyedüli letéteményesei a rendesbíróságok lehetnek, amelyek az alkotmány 70/K. §-a alapján felülbírálnak az egyedi aktusok alapjogkonformitását. Amikor tehát a magyar közhatalom hozza meg a közösségi jog alapján az egyedi aktust, elmeletileg nem kizárt a felülvizsgálat a 70/K. § alapján. Ehhez azonban a rendesbíróságoknak is fel kell nőniük az alkotmány 70/K. §-ában megfogalmazott feladathoz.

JEGYZETEK

1. SÓLYOM László: *Előszó*, in *Emberi jogok*, szerk. HALMAI Gábor, TÓTH Gábor Attila, Budapest, Osiris, 2003, 13, 14.
2. A továbbiakban: Emberi jogok európai egyezménye vagy egyezmény.
3. A korábbi gyakorlatról lásd KARDOS Gábor: *Az emberi jogok védelme az Európai Unió keretében*, Acta Humana, 1994/14, 31. és köv.; Uő.: *Emberi jogok egy új korszak határán*, Budapest, T-Twins, 1995; az újabb fejleményekre is kiterjedően Uő.: *Az Európai Unió és az emberi jogok*, in *Európai közjog és politika*, szerk. KENDE Tamás, SZÜCS Tamás, Budapest, Osiris, 2002, 583. és köv. Lásd még SINKA László: *Az Alapvető Jogok Kartája megszületésének fő kérdése*, Európai Tükör, 2001/1, 148. és köv.
4. C-29/69. *Stauder versus Stadt Ulm* [1969] ECR 419, 425.
5. Emellett a római szerződés 230. [173] cikke is releváns, amely az Európai Bíróság előtt indítható semmisségi eljárásban egyebek mellett nem pusztán a római szerződés, hanem az annak „alkalmazására vonatkozó jogszabályok” megsértését is semmisségi okként rendeli figyelembe venni. Eszerint tehát a római szerződés mellett más jogszabályok betartása is feltétele a másodlagos joganyag érvényességének.
6. Lásd Ingolf PERNICE, in GRABITZ/HILF: *KommEU*, Art. 164 (Ergänzungslieferung 8) Rn. 42 ff., számos további utalással. Kritikus ezzel szemben Joseph H. H. WEILER, Nicholas J. S. LOCKHART: „*Taking Rights Seriously*” *Seriously*. *The European Court and its Fundamental Rights Jurisprudence – Part I*, Common Market Law Review, 1995, 51.
7. C-11/70. *Internationale Handelsgesellschaft mbH versus Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel* [1970] ECR 1125 (4)
8. C-4/73. *Nold versus Commission* [1974] ECR 491 (13)
9. C-44/79. *Hauer versus Land Rheinland-Pfalz* [1979] ECR 3727, (15) és köv.
10. Jürgen KÜHLING: *Grundrechte*, in *Europäisches Verfassungsrecht*, Hrsg. Armin VON BOGDANDY, Berlin, Springer, 2003, 583, 590. és köv.
11. A 6. [F] cikk II. bekezdése szerint „az unió tiszteletben tartja az alapvető jogokat mint a közösségi jog általános alapelveit, ahogyan azokat az 1950. november 4-én Rómában aláírt, az Emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény garantálja, és ahogyan azok a tagállamok közös alkotmányos hagyományából következnek.”
12. EUSZ 46. [L] cikk: „Az Európai Közösség alapító szerződésének, az Európai Szén- és Acélközösség alapító szerződésének, valamint az Európai Atomenergia Közösség alapító szerződésének azon rendelkezései, amelyek az Európai Közösségek Bíróságának hatáskörére és ezen hatáskörök gyakorlására vonatkoznak, a jelen szerződésnek csak az alábbi rendelkezéseire érvényesek: [...] d) a 6. cikk (2) bekezdése, ami az intézmények tevékenységét illeti, amennyiben a bíróságnak az Európai Közösségek alapító szerződése, valamint a jelen szerződés értelmében hatásköre van.”
13. A kérdéskörrel részletesen lásd Sybilla FRIES: *Die Grundrechtsbindung der Mitgliedstaaten nach dem Gemeinschaftsrecht*, München, VVF Verlag, 2002.
14. KÜHLING: *I. m.*, 588.
15. Pierre DRZEMCZEWSKI: *The Council of Europe's Position with respect to the EU Charter of Fundamental Rights*, Human Rights Law Journal, 2001, 14, 16.
16. Vö. Joseph H. H. WEILER: *Fundamental rights and fundamental boundaries. On the conflict of standards and values in the protection of human rights in the European legal space*, in Uő.: *The Constitution of Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, 102, 109. és köv. Lásd még T-112/98. *Mannesmannröhren-Werke versus Commission* [2001] ECR II-729 (84)
17. C-17/98. *Emesa Sugar versus Aruba* [2000] ECR I-665.
18. A konkrét ügyben az a kérdés merült fel, vajon az Európai Bíróság eljárásában az egyezmény 6. cikke által garantált fair eljáráshoz való jog alapján biztosítani kell-e a feleknek a lehetőséget a főügyészek állásfoglalásának kommentálására. Az Európai Bíróság nemleges válasza e kérdésre. Ugyanakkor az Emberi Jogok Európai Bírósága állandó gyakorlata szerint a bírósági eljárásban a feleknek joga van tudni az eljáró bíróságot befolyásolni képes összes bizonyítékról és nyilatkozatról, és joguk van ahhoz is, hogy ezekről állást foglaljanak a bíróság előtt. Vö. Hans Christian KRÜGER, Jörg POLAKIEWICZ: *Proposals for a Coherent Human Rights Protection System in Europe. The European Convention on Human Rights and the EU Charter of Fundamental Rights*, Human Rights Law Journal, 2001, 1, 6. és köv., további utalásokkal.
19. Lásd Walter FRENZ: *Grundfreiheiten und Grundrechte*, Europarecht, 2002, 603, 611; KÜHLING: *I. m.*, 590, mindkettő további utalásokkal.
20. Vö. 879/B/1992. AB határozat, ABH 1996, 397, 401. A kérdéssel részletesen lásd HALMAI Gábor, TÓTH Gábor Attila: *Az emberi jogok korlátozása*, in *Emberi jogok*, id. kiad., 108, 127. és köv.
21. Vö. Juliane KOKOTT: *Der Grundrechtsschutz im europäischen Gemeinschaftsrecht*, AöR, 1996, 601, 608, további utalásokkal.
22. Armin von BOGDANDY: *The European Union as a human rights organisation? Human Rights and the core of the European Union*, Common Market Law Review, 2000/6, 1307, 1326. Bogdandy ugyanakkor indokoltak, sőt szükségszerűnek látja ezt a különbséget.
23. BOGDANDY: *I. m.*, 1328 (22. jegyzet).
24. Lásd legutóbb KÜHLING: *I. m.*, 594.

25. T-54/99. *max.mobil Telekommunikation Service GmbH versus Commission* [2002] ECR-II, 313.
26. Az első tervezetben még az 5. cikk tartalmazta ezt a szabályt.
27. FRENZ: *I. m.*, 614. és köv.
28. A konvent elnöksége a legutóbbi tervezetet 2003. május 26-án tette közzé. A szöveget lásd <http://european-convention.eu.int/bienvenue.asp?lang=EN>.
29. Elmar Brok és tizenöt konventtag javaslata az 5. cikk módosítására: <http://european-convention.eu.int/Docs/Treaty/pdf/5/Art%205%20EPP.pdf>.
30. Az 52. cikk (1) bekezdése szerint „a jelen kartában elismert jogok és szabadságjogok gyakorlásának bármiféle korlátozását csak törvény rendelheti el, amelynek tiszteletben kell tartania e jogok és szabadságjogok lényegét. Az arányosság elvének értelmében korlátozásokra csupán akkor kerülhet sor, ha azokra szükség van, és kifejezetten az unió által elfogadott általános érdekeket és/vagy mások jogainak és szabadságjogainak védelmét célozzák.”
31. KRÜGER, POLAKIEWICZ: *I. m.*, 7.
32. Az elnökség által a kartához fűzött magyarázat tételesen felsorolja az azonosnak tekintendő jogokat.
33. Opinion 2/94. [1996] ECJ I-1759.
34. A római szerződés 308. cikke szerint „ha a közösség fellépése bizonyul szükségesnek ahhoz, hogy a közös piac működése során a közösség valamely célkitűzése megvalósuljon, és e szerződés nem biztosítja a szükséges hatáskört, a tanács a bizottság javaslata alapján és az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően egyhangúlag meghozza a megfelelő rendelkezéseket.”
35. Iris CANOR: *Primus inter pares. Who is the ultimate guardian of fundamental rights in Europe?*, European Law Review, 2000, 3, 12.
36. Ez a helyzet a WTO létrejöttével megváltozott, hiszen az Európai Közösség formálisan is a WTO tagjává vált, még ha a WTO keretében kötött egyes multilaterális megállapodásokhoz hatáskör hiányában nem is csatlakozhatott.
37. *Matthews versus United Kingdom*, Judgment of 18 February 1999 (32)
38. Ennek a komplex helyzetnek a részletes tárgyalását lásd Thomas GIEGERICH: *Luxemburg, Karlsruhe, Strassburg – Dreistufiger Grundrechtsschutz in Europa?*, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, 1990, 836, 842. és köv.
39. Magyar nyelven lásd KARDOS Gábor, SONNEVEND Pál: *A közösségi jog és a tagállamok jogának viszonya*, in *Európai közjog és politika*, id. kiad., 556. és köv.
40. *Melchers and Co. versus FRG*, 13258/87 (1990) 64 DR 138. és köv.
41. *Uo.*, 144.
42. *Uo.*, 145.
43. GIEGERICH: *I. m.*, 860; CANOR: *I. m.*, 18.
44. *Cantoni versus France*, Judgment of 15 November 1996.
45. *Uo.*, (30)
46. Lásd a 37. jegyzetet. A kérelmező gibraltári lakos volt, aki nem vehetett részt az Európai Parlament választásán, miután a római szerződés II. mellékletében található, az Európai Parlament választásáról 1976-ban született megállapodás (Act on Direct Elections) az Egyesült Királyság területére szorította a választás jogát. Ugyanakkor a közösségi jog hatálya kiterjed Gibraltárra is.
47. *Matthews versus United Kingdom*, Judgment of February 18, 1999, para. 32.
48. CANOR: *I. m.*, 11.
49. A dolog természetéből adódóan a római szerződés 230. [173] és 177. [234] cikkei nem teszik lehetővé az Európai Bíróság számára, hogy az alapító szerződések érvényességét vizsgálja. Semmisségi eljárásra, illetve az előzetes döntési eljárásban az érvényesség vizsgálatára csak a közösségi szervek által alkotott jogszabályok tekintetében van lehetőség.
50. *Matthews versus United Kingdom*, (33).
51. CANOR: *I. m.*, 18.
52. R. Alonso GARCIA: *The General Provisions of the Charter of Fundamental Rights of the European Union*, European Law Journal, 2002, 492, 502.
53. Lásd a 32. jegyzetet.
54. DRZEMCZEWSKI: *I. m.*, 25.
55. Lásd a 17. jegyzetet. Lásd még KRÜGER, POLAKIEWICZ: *I. m.*, 4. és köv.
56. GARCIA: *I. m.*, 498. és köv.
57. DRZEMCZEWSKI: *I. m.*, 25.
58. Lásd egyebek helyett KRÜGER, POLAKIEWICZ: *I. m.*, 3. és köv.; DRZEMCZEWSKI: *I. m.*, 29. és köv.; GARCIA: *I. m.*, 500. és köv., további utalásokkal.
59. Lásd utoljára *Communication on the Charter of Fundamental Rights of the European Union-COM* (2000) 559 final, 13 September 2000; *Communication on the legal nature of Charter of Fundamental Rights of the European Union-COM* (2000) 664 final, 11 October 2000.
60. European Parliament Resolution A5-0064/2000 on the drafting of a European Charter of Fundamental Rights (Plenary Session, 16 March 2000).
61. House of Lords. Select Committee on the European Union. The Future Status of the EU Charter of Fundamental Rights, Session 2002. 03, 6th Report, London, The Stationery Office Limited, 28. és köv.
62. A korábbi tervezet 5. cikke 2. bekezdésének első mondata szerint „the Union may accede to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms”.
63. A 2003. május 26-án közzétett tervezet I-7. cikk (2) bekezdése így szól: „The Union shall seek accession to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. Accession to that Convention shall not affect the Union’s competences as defined in

- this Constitution.” A módosítást számos konventtag javaslatára hajtotta végre a konvent elnöksége. Az elnökség által közzétett indokolás egyértelműsíti azt is, hogy a szöveg változása továbbra is tükrözi a hatáskört a csatlakozásra, azt azonban egyúttal célként is tűzi az unió elé.
64. A korábbi próbálkozások áttekintéséről, illetve az egyes államok hozzáállásáról lásd DRZEMCZEWSKI: *I. m.*, 31.
 65. Lásd például Akos G. TOTH: *The European Union and Human Rights. The Way Forward*, Common Market Law Review, 1997, 512. és köv.
 66. Európa legtekintélyesebb alkotmánybírósága, a német szövetségi Alkotmánybíróság is került már olyan helyzetbe, hogy az eljárás hosszúsága miatt a strasbourgi bíróság az egyezmény 6. cikk 1. bekezdésének sérelmét állapította meg. Lásd *Probstmeier versus Germany*, Judgment of 1 July 1997, 20950/92. és *Pammel versus Germany*, Judgment of 1 July 1997, 17820/91.
 67. Study of technical and legal issues of a possible EC/EU accession to the European Convention on Human Rights, Report adopted by the Steering Committee for Human Rights (CDDH) at its 53rd meeting (2528 June 2002). DG-II(2002)006 [CDDH(2002)010 Addendum 2].
 68. Arnim von Bogdandy ezzel szemben – a német szövetségi Alkotmánybíróságnak az EK banánci rendtartásával kapcsolatos döntése alapján – úgy látja, hogy a közösségi jognak a tagállami alkotmányos alapjogokkal való konfliktusa valójában inkább elméleti lehetőség. Vö. BOGDANDY: *I. m.*, 1320. és köv.
 69. Lásd egyebek helyett KARDOS, SONNEVEND: *I. m.*, 556. és köv., részletesebben BERKE Barna: *A közösségi jog és a tagállamok jogrendszere. Vonások és taszítások*, Magyar Jog, 1995/4, 240. és köv.; Uő.: *Európai Unió, közösségi jog és nemzeti alkotmánybíráskodás*, Jogállam, 1996/1–2, 7. és köv.; Uő.: *Az európai közösségi jogrend strukturális ekveiről*, in *Ius Privatum – Ius Commune Europae*, Budapest, ELTE ÁJK Nemzetközi Magánjogi Tanszék, 2001, 33, 47. és köv.
 70. Lásd a 7. jegyzetet.
 71. Lásd a határozat (3) bekezdését.
 72. Messzemenő következményei vannak annak, hogy a közösségi jog elsőbbségét az autonómnak tekintett közösségi jogból vagy pedig a tagállami alkotmányok integrációra adott felhatalmazásából vezetik-e le. Ez utóbbi esetben ugyanis a dolog természetéből adódóan továbbra is fennmaradnak bizonyos, a nemzeti alkotmányból eredő korlátok, hiszen az alkotmányos felhatalmazásnak korlátai lehetnek. A problémáról röviden lásd KARDOS, SONNEVEND: *I. m.*, 559. és köv.
 73. Vö. egyebek helyett Rudolf STREINZ: *Europarecht*, 4. Aufl. Heidelberg, F. C. Müller Verlag, 1999, 121.
 74. Lásd egyebek helyett Joseph H. H. WEILER: *The Community System. The Dual Character of Supranationalism*, Yearbook of European Law, 1981, 267, 275. és köv.
 75. Ezen elv alól egy esetben – a 4/1997. (I. 22.) AB határozatban – tett kivételt az Alkotmánybíróság. Vö. 4/1997. (I. 22.) AB, ABH 1997, 41, 45. és köv.
 76. Az alapvető jogok hatáskört korlátozó jellegéről lásd egyebek helyett GYÖRFI Tamás: *Az Alkotmánybíráskodás politikai karaktere*, Budapest, INDOK, 2001, 71. és köv.
 77. Így foglal állást az állampolgári jogok országgyűlési biztosa általános helyettesének 2003 áprilisában OBH 1806/2003/2. számon kelt jelentése, amely a Jobbik Magyarországért Mozgalom beadványa alapján az uniós népszerűsítő kampány egyoldalúságának alkotmányosságát vizsgálta.
 78. Ehhez lásd SÓLYOM László: *Rendszeres áttekintés*, in S. L.: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*, Budapest, Osiris, 2001, 251, 395. és köv.
 79. Győrfi ezért is vonja kétségbe, hogy a lényeges tartalom védelme az arányosság elvén túl önállóan értelmezhető garancia lenne. Vö. GYÖRFI: *I. m.*, 82. és köv.
 80. SÓLYOM: *I. m.*, 393, további utalásokkal.
 81. *Uo.*,
 82. Solyom László ezt így fogalmazza meg: „Ha tehát az alkotmány csakis a lényeges tartalmat jelöli meg korlátként, elvileg következetesen és a gyakorlati igényekkel összhangban, ezt a szükségesség és arányosság ismervével kell meghatározni.” SÓLYOM: *I. m.*, 397. és köv., további utalásokkal.
 83. A lényeges tartalom szubjektív–objektív, illetve relatív–abszolút felfogásának kidolgozása német elmélet eredménye. Az uralkodó felfogás a Grundgesetz hatálya alatt a lényeges tartalmat objektív és abszolút garanciának tekinti. Lásd egyebek helyett Ernst Rudolf HUBER: *Art. 19 Rn. 109*, in Hermann von MANGOLDT, Friedrich KLEIN, Christian STARCK: *Das Bonner Grundgesetz*, Band 1, München, C. H. Beck. 1999.
 84. Végeredményben tehát a magyar alkotmány értelmezése hasonló eredményre juthat, mint az olasz Alkotmánybíróság a Frontini-ügyben, a német Alkotmánybíróság a Solange II-ügyben, illetve az Emberi Jogok Európai Bírósága a Melchers-ügyben. Az előbbi két esethez lásd KARDOS, SONNEVEND: *I. m.*, 556. és köv. A Melchers-ügyet lásd fent.
 85. A témakörhöz lásd SÓLYOM: *I. m.*, 275. és köv.
 86. Lásd például 52/1993. (X. 7.) AB határozat, ABH 1993, 408: „Önmagában véve az, hogy valamely aktust olyan elnevezés alatt bocsátanak ki, amelyet a jogalkotási törvény a jogszabályok vagy az állami irányítás egyéb jogi eszközei megjelölésére szolgál, még nem szükségképpen alapozza meg az adott aktus felülvizsgálatára nézve az Alkotmánybíróság hatáskörét.”
 87. 114/B/1995. AB végzés, ABH 1999, 846, korábban: 1052/B/1990. AB határozat. A kérdéskörhöz lásd JAKAB András: *A jogszabálytan főbb kérdéseiről*, Budapest, Unió, 2003, 165. és köv.
 88. Hasonló értelemben SÓLYOM: *I. m.*, 291.